

日本福祉大学福祉社会開発研究所 『日本福祉大学研究紀要 - 現代と文化』  
第 111 号 2005 年 3 月

## 景観論争からみた都市の将来構想の発展

片 方 信 也

日本の各地で景観をめぐる問題が起きている。異国情緒豊かで静ひつな歴史的町並みを引き継ぐ横浜市の山手地区では、旧学校用地を取得した開発業者による集合共同住宅（いわゆるマンション）の建設をめぐる地域住民と開発者側との間で争いが続いている。地域住民にとって、山手地区が将来どのような居住地として整備されていくべきなのか、そのビジョンが問われている。また、大都市都心地域では近年の開発の傾向として住宅を組み込んだ超高層建築物群が乱杭上に建てられ、都市のスカイラインの混乱が見られるようになっている。

景観はバブル経済といわれた 80 年代から 90 年代初頭にかけておこった開発ラッシュをこえるほどの変貌を遂げつつあり、この先を見通しつつどのような都市を目指して開発を方向付け、人々が住み続けられる居住空間を創造するかが問われるようになっている。2004 年 6 月には景観法が成立し、景観保全、景観形成について自治体等に何らかの対応が求められることになった。しかし、この制度には景観の定義や良好な景観と判断する主体や方法などが明示されていないなどの問題点も少なくない。

本論は、以上のような問題意識にたって近年における景観保存に関する市民、住民の取り組みを事例としてとりあげて検討し、居住地や都市の空間創造のための構想計画の方法について考察することを目的にしている。

### 歴史的景観、町並み保存運動の展開

#### 第 1 節 景観論争と白樺美術館建設運動 - 尾道の歴史的景観を守る運動

1999 年 4 月、尾道市の中心市街地の一角に「尾道白樺美術館」が開館した。この美術館は、東京都新宿区にあった白樺派同人・梅原龍三郎の旧居を残っていた設計図（設計は吉田五十八氏）をもとに部分復元する設計で 98 年 3 月に着工、このほど完成した。890m<sup>2</sup>の敷地に建物（建築面積 289m<sup>2</sup>）はやや南西向きとし、敷地の奥までアプローチを設け入り口としている。南西の道路側には庭園が配置され、面する通りの町並みによく配慮した平屋建てのデザインとなっている。

この美術館の建設の背景には、マンション建設反対を契機にした尾道市民の歴史的景観を守る



尾道白樺美術館

運動がある。入手した資料をもとにその経過の概略をたどってみよう。

バブル期の 1988 年、当該敷地における 13 階建て高層分譲マンション（高さ約 40m）の建設計画が持ち上がり、翌年、尾道市美術協会が市に対して景観保全の要望書を提出した。一方、業者は 90 年 2 月に建築確認申請を市に提出し、緊迫した。この敷地の一体は商業地域で建ぺい率 80%、容積率 400%の指定が行われている。

90 年 4 月の藤島玄治郎氏、佐藤重夫氏の浄土寺参観をきっかけに高層分譲マンション建設反対のための発起人会が開かれた（同年 5 月）。その後マンション建設反対の署名活動が展開された。同年 7 月には「尾道の歴史的景観を守る会」（以下「守る会」）が結成された。この間に、業者は 9 階建て（28.5m）に変更する譲歩案を一旦は提示してきた。また、その半月後には敷地売却の意思があることを示した。「守る会」はこれを受けて尾道市に買収を要請したが、市は最後までこれには応じなかった。

業者が譲歩案で確認申請を再度行い近く着工するという動きを示したため、「守る会」が用地買収運動を起こした（同年 8 月）。全国的な募金運動の展開などで多くの困難を乗り越え、同年 10 月に 3 億 5 千万円で用地を買収してマンション建設の計画は阻止されたのである。

美術館の構想が浮上したのは尾道市出身の篤志家（画廊経営者）による展示作品提供の申し出がきっかけとなった（91 年 8 月）。建物のイメージが梅原龍三郎の旧居復元というかたちに具体化したのもこれを契機としている。94 年には「尾道白樺美術館建設市民大会」（400 人参加）が開かれた。「びんご経済レポート」（94 年 10 月 30 日付）は「平成 2 年に始まった景観への取り組みは、1 万人を超える賛同署名を得て、執念ともみえる 4 年 3 ヶ月の間に、景観を守ることの大切さを浸透させ、尾道白樺美術館建設への運動につなげたという大きな成果を上げた」と報じた。

「守る会」会長の日暮兵士郎氏のコメントによると（99 年 4 月 1 日、浄土寺で住職らと面談）、

運動の過程ではほぼ同時期に近接の場所で 10 階建てのマンションが建ってしまったことで「賽の河原だ。所せん無駄なこと」とか「景観で食えるか」という批判があり、これを「景観は尾道の宝である」として乗り越えてきたというのが印象的であった。

尾道市は 93 年に「尾道市景観形成指導要綱」を定めている。これによれば「景観形成重点推進地区」内での 3 階以上、又は 10m をこえる新築等の行為を行う場合、届け出が必要とされ、市の「景観形成基本計画」等による必要な指導が行われることになっている。「景観形成基本計画」では尾道水道に面する市街地を取り囲む山麓からの眺望点（浄土寺、西国寺など 7 ヶ所）を設定、そこからのヴィスタで得られる A ～ D の 4 つのゾーンごとに、例えば A ゾーンでは天寧寺三重塔上から尾道大橋への眺望の範囲で建物が突出しないようにするというように配慮事項が示されている。

このように市が「要綱」制定に踏み切った背景には前述の景観論争があったことは確かであり、尾道市における市民運動による建築・都市計画行政の発展として評価すべきであろう。しかし、「要綱」では公共施設は除外される規定になっているとか、指導内容に高さ制限を設けていないなどの欠陥がある。

これについては、佐藤重夫氏が提案した「尾道の景観条例の概要案」（90 年 7 月）では明確な高さの規制目安を提示しており、市の「要綱」とは際だった対照をなしている。「要綱」で指定する「景観形成重点推進地区」より広い範囲で景観を守る区域を設定し、この区域内で 20m、15m、10m の 3 段階の高さ制限を提示している。この案は、建築物等の高さが景観形成の上で基本的な影響要素であることを主眼に据えている。

今後、行政としては「要綱」の条例化も含めて高さ制限を明示する内容に現行制度を検討する事が求められているといえる。

## 第 2 節 町並み保存運動の当面する課題 - 名古屋市有松町の展開

日本の町並み保存運動は 1960 年代に長野・妻籠宿、奈良・今井町、愛知・有松町から始まった。都市近郊と農村地域からこの運動が始まった。「妻籠を愛する会」「今井町を保存する会」「有松まちづくりの会」が中心となり 1974 年に「町並み保存連盟」（後に「全国町並み保存連盟」となる）が結成され、78 年には第 1 回町並みゼミが有松町で開かれた。

有松町は、周辺の市街化に伴って名古屋市と 64 年に合併し、名古屋市東南端の緑区の一部となった。有松町の旧市街地は名古屋の「ベッドタウン」として開発が進んだ住宅市街地にすっかり囲まれてしまっている。現在、有松町は「名古屋市町並み保存要綱」（1983 年制定）により、白壁・主税・撞木（東区）、四間道（西区）、中小田井（西区）とともに「名古屋市町並み保存地区」に指定され、一定の保存が図られている。

保存地区の面積は 19.5 ha で、「伝統的建造物」等が指定されている旧東海道沿いが 7.6 ha、そのまわりを周辺地域 11.9 ha が囲むかたちになっている。有松町の場合は、比較的広い範囲で周辺地域を確保しているのが特徴である。

ところがいま、有松町は土地区画整理事業と市街地再開発事業で大きな変化を受けつつある。有松町の町並み保存の将来をどのように展望すべきか。「有松まちづくりの会」のメンバーはいまそのことに真剣に取り組んでいる。

先に土地区画整理事業と市街地再開発事業で大きな影響を受けつつあると触れた。「有松まちづくりの会」機関誌「有松」（第 39 号，98 年 10 月 30 日）における記事「まちづくり道」で、当初から有松の町並み保存運動に関わってきた徳田和子氏は、それによって予想される有松の変化は世に「天明大火以来の大変革」と言われると指摘している。

土地区画整理の施行地区は、名鉄有松駅からほぼ地区の中央をおおう形で 7 ha にわたって設定され有松保存地区の 35.9% を占める。都市計画決定は 90 年に行われ、すでに 95 年には仮換地指定が済んで事業が進行している。減歩率の最大は 20 %，平均は 11% に設定されている。事業主体は名古屋市で、総事業費は 99 億円となっている。

区画整理事業では、有松地区の旧東海道 900m のほぼ中央で交差する道路（幅員 6m）が 20m に拡幅される。また、これを軸線にして区画道路等が配置される。旧東海道との交差部分は大きく変わるが旧東海道の沿道はほぼ現状が維持される計画である。しかし、「保存地区」の周辺地域に位置づけられている区域は小径を中心とする生活道路の構成が大きく変わり、旧東海道の町並みとはほとんど調和できない空間になる。

94 年には有松駅前市街地再開発事業の都市計画決定が行われ、97 年に権利変換計画の決定が行われた。地区面積は有松駅南側の 3.2 ha を占める。建物の敷地面積は 1.6 ha，延床面積は 6.94 ha（容積率対象面積は 5.55 ha）で、容積率は 342.2% である。事業主体は名古屋市で総事業費は 280 億円と見積もられた。

施設は商業公益棟（6 階建て）と住宅棟（11 階建て）に分かれ、それぞれ 850 台、59 台の駐車スペースを内蔵する。商業公益棟には大規模店舗を核に専門店、飲食店棟を配置し、住宅棟は住宅都市整備公団（現都市再生機構）により建設され、分譲住宅 55 戸、賃貸住宅 34 戸の住宅が供給される計画である。住宅棟の公共公益施設としては、デイサービスセンター、コミュニティセンターが予定されている。

区画整理事業と市街地再開発事業は、都市計画道路有松線の拡幅を介して一体の計画として進められているといえる。計画されている再開発ビルは容積率が 345% に達しているように、有松地区全体との対比では突出した超過密開発となる雑居ビルである。広幅員の道路への再開発敷地の隣接は再開発事業の不可欠の条件として位置づけられている。超高層の住宅棟と再開発ビルは、有松のこれまでの低層の町並みのバランスを破壊するという重大な影響を与えることが予想される。

キーテナントとして予定していた大型店舗が工事の遅延を理由に出店を見送ったため、一時再開発ビルの工事が中断していたが、新たに出店する店舗が決定したため工事が再開され 2005 年 3 月に竣工の予定となっている。有松地区の町並みの将来を展望するなら、工事中断の機会に「バブル型」といえる過剰開発は避けてこの計画の是非を含めて客観的な評価を住民参加で行う

方法もあり得たと思われる。有松駅前には駅南側と一体にして、利用者の歩行の安全と交通利便を重視した緑豊かな憩いの広場のようなイメージで整備をはかるように再検討することも考えられたのではない。

有松は旧東海道の池鯉鮒（知立）と鳴海の宿の間の集落として開かれ、今日まで 390 年の歴史がある。近隣地域での手織木綿の生産と名古屋城築造に従事した豊後国の人々によってもたらされた絞り染めの技術が結びつけられて有松絞が完成され、現在も伝統産業として生きのびている。有松町の町並みは有松絞の繁栄とつながって形成された。江戸時代は店頭販売が中心であったが、1889 年に鉄道が開通したのをきっかけに問屋街に変化していった。

1784 年（天明 4）の大火ののち 20 年程の復興期に、町家の形式に大きな革新がもたらされた。それまでの茅葺きが瓦葺きになり、卯建が設けられ、構造は塗籠造りとなった。名古屋市教育委員会の「名古屋市有松町町並み保存事業」（1984 年策定）の説明では、旧東海道沿いに面する保存地区内の建造物 150 棟のうち約 3 割が江戸・明治期のもので、このうち塗籠造りおよび土蔵造りの建物が 30 棟あり、これらが町並みの中心を成していると評価されている（同 3 ページ）。

「名古屋市有松町町並み保存事業」も指摘しているように、たしかに有松絞商家などの建築的特徴とともに地区が北西方向に緩やかに傾斜し旧東海道がゆったりと曲がりくねっている形が町並みの特徴であるが、現地を歩いてみるとそれに加えて旧東海道につながる小径が周辺地域に入り組み、地区全体の空間的奥行き、深みを強く印象づけられる。旧東海道を基幹的な道とすれば、多くの小径は補助的な生活道路として機能しており、豪壮な商家の建ち並ぶ町並みもこれらの小径を介した周辺地域と一体の空間単位としてとらえることができる。

「保存計画」では伝統的建造物の復元や修理、それ以外の建造物や必要物件の修景、復元などをおこなう「保存整備計画」と、案内板などの管理施設や防災設備、住環境の整備などを行う「環境整備計画」が策定される。しかし、これらの計画は建造物等の「点」や旧東海道の一定の「線」の整備にとどまっている。先に指摘した一体的な空間の単位として「面」への展開の視点が極めて希薄である。

有松に住む人々にとって建築物等の伝統的な個々の意味と旧東海道の町並み形成上の意義が理解しやすいものであっても、保存地区全体としての目標は現状の「保存計画」の延長線では読みとり難い。その目標像を共有するためには「点と線」の次元とは異なった有松全体の空間的なトータルビジョンづくりの取り組みが求められる。この場合、多くの人々の生活空間である点をもう一つの柱にして民主的な合意形成を図っていくことが大切となる。

日本福祉大学情報社会科学部地域計画ユニットの専門演習の一環で、「有松まちづくりの会」の成田治氏の特別講義を行った（1998 年 11 月 25 日）。このとき成田氏は「若い人が出て行き家が壊れどうなるかと心配していたが、いまは何とか歯止めがかかるようになってきた」といっている。バブル経済が崩壊して以降、若い人々も定着できるようなまちづくりの機運が見えてきたということだろう。

商工会を中心に、伝統と歴史が生活に生きる名所型商業地づくり、歴史と文化に触れ合う生活



博物館を目標に「21 有松まちづくり委員会」が 1997 年に結成された。このような機運をとらえて徳田氏は先の機関誌の同じ記事で「過去の歴史，行政区の違いを乗り越えて未来に誇れる大有松のまちづくりがもうそこに見え始めました」とし、「運動を続けていてよかったなあ」と心から思っています」と結んでいる。また同誌で、「有松まちづくりの会」会長の服部豊氏は記事「100 年先の未来から有松を考える」で、「重要伝統的建造物群保存地区」の選定にも前向きに取り組んで行きたいと述べている。

### 第 3 節 奈良・京都・鎌倉の歴史的遺産と景観を守る攻防

#### (1) 古都・歴史都市，三都の交流 - 10 年目の到達

古都・歴史都市，奈良・京都・鎌倉の歴史的遺産と景観を守る「三都市民共同フォーラム」（以下「フォーラム」）が，去る 1999 年 6 月奈良で開かれた。「フォーラム」は 90 年 10 月に京都で開かれて以降，10 年目を迎えた。「フォーラム」は，それぞれ古都・歴史都市のあり方を国の内外に問いかけ続けてきた。その 10 年の経過を振り返り，「フォーラム」の意義を確認しておくことが必要であると思う。

この「フォーラム」は，三都それぞれの市民運動団体等による実行委員会（94 年まで実行委員長は西山卯三京都大学名誉教授で，逝去後は持ち回り）が開いてきたものである。京都での最初の「フォーラム」で採択した「京都宣言 1990」は，奈良・京都・鎌倉を遠く古代から中世にかけて都としてそれぞれの時代の先端に咲き誇り，日本人の心の「ふるさと」として現在も生き続けている古都・歴史都市と位置づけている。また，「宣言」はそれぞれの都市に固有の歴史的遺産と景観を世界に誇る全人類の共有財産とし，その守り手は市民自身であるという自覚と，国民と世界人類の期待を裏切ることのないよう，古都・歴史都市を後世に伝えるという市民の義務を盛り込んでいる。また，「古都保存法」「文化財保護法」などの関連制度の全面的見直し，「世界遺産条約」の早期批准促進なども課題として掲げた。

「フォーラム」のきっかけとなったのは，奈良・西の京におけるマンション建設阻止の住民運動の成果である。以下に見るように古都保存法制定の動きをつくったという 64 年の鎌倉における「御谷騒動」の経過にちなんで奈良，京都，鎌倉の市民側からの運動をもう一度起こし，奈良・西の京の景観保存運動に学ぼうという京都の市民運動側からの呼びかけでスタートした。

西の京の景観問題は，西の京の七条大池から遠景の若草山，春日山を眺望する古都・奈良の代表的な景観の中景に，高さ 31m の高層マンションが建設される計画が業者と市で進められていることが明らかになって起こった（1985 年）。この計画は住民の運動で阻止され，跡地は市が買い取って大和棟づくりを模した公民館が建設されたのである。

景観を守る運動の中心となった「奈良・西の京景観保全研究会」は，西の京の景観保全の問題と課題について近景，中景，遠景にわけて検討し，公民館として具体化したコミュニティセンターの構想を含む「奈良・西の京景観保全計画の提案」を発表し（86 年），運動に大きな貢献をしている。

近年では、99年に「古都奈良の文化財」が世界遺産としてユネスコに登録されたことを機に、あらたに保全、再生、創造を掲げて藤原京（橿原市）と平城京を結ぶ古道・下ツ道を軸にする都市づくりの構想を提起している。

鎌倉は先に触れたように1964年に鶴岡八幡宮裏山の開発問題（「御谷騒動」と呼ばれた）が契機になり、古都保存法制定の大きな世論と運動を起こした。首都圏の中で唯一残されている三浦半島に連なる鎌倉の緑地は保存法の盲点について絶えず開発にさらされ、ついに89年には市は「常盤山は保全、広町・台峯は緑保全を基調として都市的整備を図る」として、広町・台峯の開発に許可を出した。

しかしその後の三大緑地の保全を目指す市民のたたかいは、署名運動などにとりくみ新市長のもとで「凍結」を約束させた。ところが業者の強気の姿勢に押されて「凍結」が解除され、運動で制定させた「鎌倉市緑の保全及び創造に関する条例」も施行日の関係で広町・台峯には適応が及ばない。提示された市の案では広町緑地を都市公園として整備するとしているが「全面保全は前提としない」とされており、しばらく厳しい攻防が続いた。そして、ついには広町緑地については2002年に市が全面的に買収し、緑地として守られることになった。現在、その利用方法は都市林とする方向で検討が行われている。

「古都フォーラム鎌倉」は、99年の「フォーラム」での「共同アピール」で、海辺の谷戸地形を鎌倉の基本的要素として位置づけ、鎌倉は丘陵の尾根を巧みに城壁に仕立てた中世城塞都市であるとした。そして、「切り通し」や城壁内の伽藍配置、「やぐら」の墓制など際だった文化的遺産を内蔵した歴史都市鎌倉のイメージが試論的に提示されている。

京都からのアピールでは、とくに80年代以降の景観論争を通じて景観をまもるたたかいの力を蓄積してきたこと、また多くの市民や運動団体の結集で鴨川（三条大橋、四条大橋間）におけるパリ風架橋計画（97年）を撤回させた（98年）ことが強調されている。

この運動で、京都の大景観の保存の意義が市民の間で明確な位置を占めた。架橋が計画された場所が三条大橋と四条大橋の間であり、この位置は、京都の市民が鴨川とその河川敷を都市の「広場」としてだれでも親しみを持っているところで、東山と北山を望む盆地景観の心臓部というべき場所であった。大景観の意義は周囲の山並みと市街地のスカイラインの調和として従来把握されてきたが、今回の運動で「広場」から見渡すことの出来る大景観の重要性があらたに明確にされた。

個々の建築物のレベルでは、その建築行為は相隣関係に配慮し町並みにそぐわないデザインは避けるべきであるという小景観の原則に対して盆地全体のスカイラインを整えるという大景観の課題があり、これまでの論争の過程でその重要性が市民の中でも認識されるようになってきたといえる。

## （2）市民による「構想計画」の提起

この10年間で節目となったのは「フォーラム」が一巡した94年の京都集会である。「フォー

ラム」ではそれまでの 3 年間の運動の到達を次のようにまとめている。

全国土に及ぶ景観と環境の破壊の中で、古都・歴史都市の景観と文化的遺産の保存は国民の良識に支えられている。この古都・歴史都市奈良、京都、鎌倉の環境と景観を守るとは、地球環境の破壊まで憂慮されるようになっている現時点で、全国土における景観と環境の破壊を許さない国民的な橋頭堡である。

古都・歴史都市の景観と貴重な環境・文化財を守りながら、よりよい「まちづくり」を進めていくべき行政は、今日の状況に見るように全くその責任を果たしていない。いま住民主体のまちづくりが切実に求められており、三都の市民運動はこれに応じて進められてきた。これをさらに発展さなければならない。

そして、次の課題として 当面する緊急課題、 制度、仕組みに関する課題、 まちづくりの構想、民主的ビジョンの確立を掲げた。民主的ビジョンの確立では、「構想計画」の方法がおよそ次のように提起されている。

我々の運動は、従来からの規制・誘導対策の次元を超えた都市の未来展望を必要としており、それを明らかにしなければ市民の多数を動かして合意形成を生み出すことは出来ない。その合意形成を可能にするのは、地域生活空間の開発・保全に介在する様々な矛盾を明らかにし、都市の発展の目標や取り上げるべき重要な課題についてすべての関係住民・権利者の合意形成をはかる必要がある。これを推進する共通のビジョンがいる。これが「構想計画」である。

先に見たように、ビジョンに関しては奈良では下ツ道を都市軸とする都市づくり構想の提起が行われたところであり、鎌倉では緑地保全の攻防の過程で中世城塞都市の特質を発展させる鎌倉構想に取り組みつつある。京都については住民自身の提起による「まちづくり憲章・宣言」や「住民のためのまちづくり第一次構想」とともに住民運動とそれらの提案の内容と結びついた「京都計画」の提案の試みがあり、これについては後の節で取り上げる。

### (3) 古都保存法改正案の提案

94 年の京都集会の提起を受けて、「フォーラム」の実行委員会は「古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法」（「古都保存法」）の見直しについて検討を重ね、一定の成案を 96 年の鎌倉集会で提案した。

後に発表した補足意見（98 年 2 月、歴史的風土審議会への要望）を加えたその「改正案」提起の趣旨は、網のかけ方がすでに制度疲労を起こしており乱開発の圧力に十分に対応し切れていないという現実があるということである。

たとえば、鎌倉で初めて実現された「羅城」遺構の大部分はとなりの逗子市に含まれる。そこは「羅城」の主体部分を構成し、大切岸の直下に落ち込む急峻な谷戸の自然的・文化的景観をなすかけがえのない遺産である。いま大規模な開発の危機にさらされているが、古都保存法の規定がおよばない状態が続いた。近年世論に押されて保存の措置が適用され、事態は改善された。しかし、生態系として一体に保存されるべき自然環境が、特定の地点から見える側だけ保存区域等



に指定されているため裏山が開発されているケースが多い。

京都では周辺地域の歴史的環境と一体となった東山などの自然的環境が市街地における建造物の乱脈な高層化、巨大化によって人々の視界から遮断されてしまうことが後を絶たない。また、個々の歴史的遺産もこれらの高層建築物に囲まれて埋没する結果、歴史的景観が損なわれている。

こうした現状を踏まえ、古都保存法の主な改正点を次のように提案した。

歴史的風土の定義に、建造物・遺跡等と自然的環境との一体性だけでなく、歴史的環境との一体性を加えること

国民を歴史的風土保存の担い手とする規定をおくこと

歴史的風土保存の区域指定などに関する地方公共団体の「申し出」権を規定すること、また歴史的風土地方審議会を置くこと

歴史的風土保存区域内の居住地の環境整備、営農・営林の助成、および特別保存地区内における土地所有者の相続税減免などをおこなうこと

以上である。で触れている「歴史的環境」には歴史的な意義をもつ街区を含むものとした。歴史都市京都では、都心地域において街区の形状は建造物・遺跡等と一体的にとらえるべき歴史的風土であるという認識が必要である。では歴史的風土保存の担い手は国民であると明記することによって、古都保存法で守られるその資産の文化的価値を主体として共有することを明らかにした。は、保存区域等の指定について地方自治体の主体性を規定し、それに関する審議においても地方独自の審議が行えるようにすることを目的にする。中央の審議会はその「申し出」を反映するように努める義務を負うということである。最後に、は保存区域内では保存と調和できるように住民のための居住環境整備を行い、かつ農業、林業の営業面の保障や土地所有者の相続税などの減免により保存の一定のレベルを維持しようとするものである。

#### 第4節 京都における「まちづくり憲章・宣言」運動の教訓

京都の歴史的アイデンティティの危機進行は、各地でマンション建設反対の住民運動、町並みを守る住民運動、自然や景観を守る市民運動の契機となった。白川の清流のほとりの静かな町、東山区堤町の町内住民は突如として持ち込まれた高層マンション建設に対抗し、「東山・白川堤町まちづくり憲章」を採択した（1988年）。この「憲章」は、前文で「高層マンション乱立の昨今にあっても4階以上のマンションは造らせないという不文律を町の誇りとして守りつづけてきました」とうたい、さらに「わたし達は長い月日にわたって守りつづけてきたこの環境を破壊し、社会生活の秩序や伝統を乱すようなことをしない為に、そしてさせない為に『東山・白川まちづくり憲章』を定め」として、「豊かな環境を守り育てることはわたし達のつとめと権利です」と謳った項目の他4項目よりなっている。

東山区堤町の「まちづくり憲章」採択は市内各地で起こっている住民運動の転機となり、中京区百足屋町や笹屋町をはじめとする都心地域や周辺地域に広がり始めたのである。99年6月の時点で「憲章」「宣言」を採択した町・住民組織は35ヶ所となった。

35 ケ所の内 10 ケ所は中京区で、その中の 9 ケ所は町内の全域が商業地域に指定されている（1 ケ所は一部が商業地域で大部分は近隣商業地域）。次に多いのが東山区で 6 ケ所、都心を構成する上京区、中京区、下京区、東山区で合計 19 ケ所となり、過半を占める。

「憲章・宣言」の運動が広がったのは、1988 年に 40 団体以上で発足した「住環境を守る・京のまちづくり連絡会」の貢献による。それぞれの町内等での運動の過程でこの連絡会と接触・交流し、「憲章・宣言」を採択し、その過程で連絡会にも参加することが多い。この運動は、今後 21 世紀に向けての歴史都市京都の再生に関わる重要な教訓を生み出している。

第 1 の教訓は、「憲章・宣言」の生まれる過程と深い関係がある。第 1 号の東山区堤町の採択経過は、「憲章・宣言」が住民による町並みの自衛手段として生まれたことを示している。町内住民は町並みの破壊・混乱を起こさないように京都市がマンション業者を指導してくれるように係員などと相談をしたが、市はマンション建設の計画は開発許可や建築確認の要件を満たし「合法」であるということを理由に、無策に終始した。

たまりかねた住民は行政が町を守ってくれないと判断し、自衛の手段を模索したところ弁護士を示唆も受けて「憲章」を造り上げた。だから、この「憲章」は、現行の建築・開発行政の矛盾が生み出したもので、その発展は地域の実情に即してチェックできない現行制度に代わる新たなまちづくりの仕組みを住民自身の力量の蓄積によって創造する可能性を内在させている。

第 2 は、町内住民の自主的な運動によってまちづくりの合意を造り上げることができるということである。「憲章・宣言」の特徴は、大部分が建築物の高さの上限を合意事項として盛り込んでいることである。たとえば、先の堤町は 4 階を限度としている。また、百足屋町は 18m 以下としている。その理由は、高さのイメージがそれぞれの地域住民にとって分かりやすい指標となりうるからである。また、その指標が住民同士の結束を強めるという点も重要だろう。

一般に、既成市街地では権利関係、利害関係が複雑に入り組んでいる。これらの市街地では人々の生活環境を大きくかつ急激に変化させるのは住み続けるという観点から好ましいことではない。「憲章・宣言」は町内が土地の投機的売買などの資産運用の流れにまみれるのではなく、ごく普通の安全で健康的な住まいの確保や環境のあり方をビジョンとして描いている。

第 3 は、「憲章・宣言」のかなりの例が中京区の商業地域で取り組まれていることの評価に関わる。かつての下京の都市集落の遺構を伝える地域での展開であるだけに、これらの運動は今後の歴史都市の発展方法を大きく左右することになる。この地域は 400% の容積率指定（幹線道路沿いは 700%）が行われている。実際の容積率は 150～160% 程度と推定されるのに、開発業者等は 400% の容積率を目一杯利用しようとする。このような実際とは開きの大きい容積率の指定が従来低層の住宅地であったところに高層マンションなどの建設を許し、これまで問題とならなかったような相隣関係の混乱、町並み破壊が頻発することになった。

けれども、他の大都市では都心が夜は人の住まないゴースタウン化するが、京都では町家を中心とした都心居住地がいまでも維持されている町内がすくなくない。長い歴史を通じて住み続けてきた地域住民が、歴史都市の心臓部を鼓動させコミュニティを息づかせてきたといえるので

ある。新町通りの三条と錦小路の間は基本的には風格のある町家も含む低層の町並みが続き、山鉾還行路にふさわしい景観が維持されている。百足屋町の「宣言」運動による高層マンション建設阻止が、錦小路以北への乱開発の波及をくい止めるのに大きく貢献していることに注目する必要がある。

## 歴史都市京都の危機と市民による構想の提示

### 第1節 歴史都市のアイデンティティとその危機

1980年代のバブル経済の時を頂点に、京都は東京などの乱開発に続いて京都ホテルやJR京都駅の高層建替え問題、都心部などでの高層マンションの乱立、大文字山のゴルフ場開発問題などが次々に起こった。世に「応仁の乱」以来の「まちこわし」とよばれた。この過程で京都の景観論争は多くの市民や住民運動団体を巻き込んでかつてない規模で高まった。

この「まちこわし」は、「総合設計制度」等による規制緩和にともなう高層建築物の容認で引き起こされた歴史都市京都の大景観の危機であった。また、集合共同住宅の形式をとるマンションと呼ばれる建物は、管理や建替え時期での入居者の利害対立など区分所有制度による困難を仕組みとして抱えたままであり、人々が馴染みうる都市住宅として完成されたとはいえない代物である。このような建築物の居住地への侵入は、低層町家地域の町並みとは根本的に異質な不連続空間を生み出してきた。バブル経済が崩壊した後もこの混乱は続き、都心地域では一層深刻の度を増している。

「まちこわし」はこのような景観破壊や住様式の混乱にとどまらず、歴史都市京都の心臓部を侵食し続けている。それは歴史都市のアイデンティティの危機としてとらえることができる。

京都の都市としての歴史は、戦国時代に形成された上京、下京と呼ばれた2つの都市集落の存在にさかのぼることができる。この2つの都市集落は、現在は上京区、中京区、下京区の都心3区に対応する。

上京、下京の市街地化は平安時代後期に始まり、鎌倉時代・南北朝期に王臣邸宅の廃絶で平安京左京域の空洞化が進んだため空間的に分離した状態となったが、室町時代以降新たな求心力を得て平安京の街路・街区を踏襲して市街地形成の中核となった。そして町家の居住者は平安時代後期にはすでに自治的な力を芽生えさせ、その力は応仁の乱、天文・法華の乱の時期には戦火からまちを守る総構といわれる防御施設をそれぞれの市街地の周囲に廻らすほどに成長したとされる<sup>(1)</sup>。

これらの都市集落はその後の信長による二条城の建設、秀吉による聚楽第の建設、御土居の築造などの「都市改造」の過程でそれぞれの中心に西陣地域と祇園祭の山鉾を守る山鉾町地域を含んで「なわばり」的な封建都市の支配体制に組み込まれていく。その経過の中で、この2つの地域は総構に関する物理的な根拠を持たなくなった。またたびたびの「都市改造」により市街地は変更を加えられた。

古くは応仁、天文の乱により市街地は荒廃したが、人々の生活とそれを容れる町家は復興し、街区の奥まで宅地化が進行する過程で庭先を囲む町家の間取りの形式が整えられていった。現在 2 つの都市核は完全につながり、市街地としては一体である。

しかし、産業集積、街区と街路、および町家の形式には以下にみるように明確な違いがある。この 2 つの地域にその歴史を通じて一方は西陣織が空間的に集積し、他方には繊維関係の問屋の集中と染色業の地域的な集積が見られた。ここには、そのような意味での歴史都市の重層構造の凝縮を見ることができる。この 2 つの都市集落は地域の核となって居住地を維持し、住民自治の基盤とともに伝統・地場産業や祇園祭り、づいき祭りなどの伝統的な行事や文化の器として発展を遂げてきた。

秀吉の「都市改造」により山鉾町の周辺地域では突き抜けが通っており、その結果できた南北に細長い 60m × 120m の街区がそろっている。山鉾町では平安京以来の正方形の町割が今日に伝えられ、その中央には多くの路地が入り組んでいる。路地の存在が山鉾町に人々が住み続けられる条件である。路地とその奥の住まいとはたがいに結びついた生活の装置であり、切り離すことはできない。

一方、平安京条坊の以北の西陣地域では、辻子と呼ばれる小径がきめ細かに発達した。山鉾町の路地が街区の中に「入り込む」装置なら、西陣の辻子は通りから通りへの「通り抜け」の生活装置である。西陣で東西に細長い街区が多いのは、大宮通りや浄福寺通りなどの縦の道を横へと抜ける辻子の存在による。「横町」といわれるのはそのためである。

中・近世の上京、下京という都市集落の対比は、住まいの様式においても興味深い特徴を浮き彫りにする。下京では通り庭に沿って部屋を敷地の奥の方に並べる町家がある。その現在も残る町家では間取りを根本的に変えてしまうような改造の事例はまだ少なく、従来の形を基本的に踏襲しながら改善しつつ人々は住み続けているところが多い。なによりも重要と言えるのは、これらの人々がこれからも住み続ける意欲をもっていることである。

上京では織屋建の様式が伝えられている。これも通り庭に沿って部屋を並べる点は町家と共通しているが、町家は概して表を仕事の場として奥の間や二階を家族の生活の場としているのに対して、織屋建は奥に天井を張らない大きな部屋をつくり、土間のままで機場としている。そして、表は接客や時には寝室などに使用する。だから、住み方のうえでは基本的な違いがある。織屋建は織元の住まいとしてまず生まれ、そして大正、昭和の初期には織り手の住まいとして長屋形式で大量に建設された。織り手の家族の人々は、西陣織の盛衰の影響を受けながらも家族が大勢になるときは奥の機場の上部に二階の部屋続きでもう一つ部屋を増築するなどの改善をしながら住み続けてきた。ひとつの住まいの形というものは多くの住み手によって住み継がれる過程で洗練され、様式化されることがよくわかる。

また、織物の仕事が増えて機場を拡張する必要があるときは、裏庭を増築し機をすえた。とくに賃機の人々にとって裏庭は増築の必要を吸収するスペースとしての役割を強く持っていた。

ところが、さきにみたように 1980 年代以降の「まちこわし」は、西陣地域や山鉾町地域とい

この考え方は、先にみたように「三都市民共同フォーラム」が提案した古都保存法の見直し提案に含まれている。見直しでは、先にみたように歴史的風土の定義に、建造物・遺跡等自然環境との一体性だけでなく、歴史的環境との一体性を加えるように主張している。京都では街区そのものが歴史性を帯びており、近年の開発の傾向にはマンション等の高層建築物が街区の歴史的な特性を破壊する危機的な状況があり、この事態を回避する必要からその提案が行われたのである。

「憲章・宣言」の運動は、行政が制度  
上は「合法」と認める建築・開発行為へ  
の抵抗として始まった。それゆえ個々の  
運動を前進させるには町内住民の一致が  
基本となる。また、運動がどこまで成功  
裏に進められるかは開発業者側との力関  
係により左右される。中京区では「憲章」  
を土台にして「建築協定」「地区計画」  
を制定し、町並み保存を目指している  
ところも生まれている。いずれにしても住  
民運動の力量如何が正否を基本的に左右  
しているといえる。

**【解説】**  
 ● 城上から見える城跡      ○ 2段建ての建物から見える城跡  
 △ 3段以上の建物から見える城跡      □ の建物の上にある建物から見える城跡

**【城跡のタイプ】**

	オープンスペース型		跡型		飛び出し型
	彫込型		中庭型(コース段階で1か所の囲壁)		

高麗じみからの城跡が覆われる地域

97



いくつかの町がこうした住民運動の成果で町並みを守ったとしても周辺の乱開発が進行するなら住環境への圧迫や破壊の危機から逃れることは難しいし、歴史都市全体の景観も守られない。たとえば、都心商地域で過大容積率が重くのしかかったままでは、運動がいつまで続けられるかという不安が住民には残ってしまう。ところが、容積率低減などの課題は、町内を超えたより広域での都市計画や建築制限の内容のチェックと提案を必要とする。

「住環境を守る・京のまちづくり連絡会」はこのような地域住民の期待に応えて、1991 年に「住民のためのまちづくり第一次構想」を提案した。起草の中心となった代表の木村万平氏は、そのまちづくりの方向は京都を襲った「まちこわし」の次のような教訓から生まれたといっている<sup>(2)</sup>。

(1)「経済優先」のまちづくりではなく、住み続けられる「豊かな市民生活」を保障するという  
こと

(2)「まちこわし」の元凶であった「民間活力」による「活性化」を規制することが、市民生活  
を守り京都の景観を守るということ

「構想」は京都の歴史的景観を「由緒ある三山に囲まれた中での、歴史と伝統に育まれた京都の町衆の居住環境のトータルな表現」と規定し、住環境と京都の景観および自然を守ることを原則に次のような内容となっている。

京都市域の大部分を景観保全地域とし、南部の一部に「高度集積を認める地域」を設定する。  
市街地の幹線道路沿道を除いて容積率を 200% 以下とする。

商業地域、近隣商業地域では建物の高さの上限を 14m (4 階) まで、その他の地域では 10m  
(3 階) 以下とする。

「住環境を守る・京のまちづくり連絡会」に次いで、92 年に発足した「ストップ・ザ・京都破壊まちづくり市民連絡会議」(代表寿岳彰子氏) が先の連絡会の「構想」を発展させて歴史都市の「包括的保全地域」の設定を柱とする「住民のためのまちづくり構想」を提案した (93 年)。この「構想」で特に重要な点は住民が参加する「まちづくりアセスメント」の行動提起で、94 年 8 月 16 日に大勢の市民の参加で五山の送り火の観望点をチェックする「送り火アセスメント」を行った。この結果、図 1 のような五山の送り火の眺望を守る提案を行った。

## 都市ビジョンとその担い手

### 第 1 節 近代主義都市構想に関する欧米と日本の初期的提案

1960 年代に、「東京計画 1960」(これは後に『21 世紀の日本』という名の国土の計画に拡大成長した) が丹下健三氏らによって提案された<sup>(3)</sup>。この提案は自動車を交通の主体にして鎖状にしながら自動車交通のインフラストラクチャーを東京湾上に突き出し、新都市をつくるというものである。それは自動車のサーキュレーションのための都市軸として東京湾上へ延伸し、首都圏機能・住居群を湾内に配置するかたちで構想された。

「東京計画 1960」のもっとも大きな特徴は、東京の巨大都市化の傾向を「都市軸」の上にのせて合理化するというものであった。「都市軸」の発想は、あとで触れる「京都市都市軸計画」にも適用される。丹下は、「メガロポリス」の出現をさらに拡大成長させ、大都市問題を住民の生活空間の予測される矛盾としてはとらえず、これを都市の全体の再編成により解決する考え方はとらなかった。

ル・コルビュジエは「輝ける都市」あるいは「300 万人都市の計画案」等で、1920 年代にすでに高速自動車道による都市の未来の全体像を提案して見せている。これらの提案の特徴は、都市空間を<職><住><緑><交通>の4つの機能に区分できるとした上で、それらを建築の間取りのように結びつけ、高速道路や高層ビルを主体にするデザインにすぎないということである。たとえば自動車化で予測される都市空間のゆがみをどのようなプロセスで回避し望ましい空間像に到達するかもイメージされていない。だれが建設の主体であるのかも明確でない。

「輝ける都市」は、1935 年にヴォクス（旧ソビエト現代建築家協会）の検討に付されるために出版社を通して送られたが、「ソビエト連邦にとって関心の的でない」として返却された<sup>(4)</sup>。かれは、人々が計画の主体として長期的展望に沿って都市を造るのでなく、強力な権力による自らの構想の実現を志向した。高速道路と高層ビルの構成が作り出す空間のイメージは、資本主義都市の膨張を合理化する「大都市主義」というべきものであった。

一方、アメリカでは 1950 年代にル・コルビュジエや丹下健三氏らとは対照的な提案が行われた。それはルイス・カーンの「フィラデルフィアの都心計画」<sup>(5)</sup>である。この提案は、増大する自動車交通による都市の圧迫にどのように対処すべきかを正面から検討している。車の流れを川（rivers）や運河（canals）に例えられる道路によって都心への車の集中を避けるように段階的に処理され、また段階的な駐車場を意味する港（harbors）やドック（docks）が配置される。この提案では、まず幹線道路にタワー状の「港」が十数カ所配置される。都心内の人々の移動は市街電車やバスの公共交通のネットワークが支え、その道にはマイカーは進入しない。商業活動に必要な荷の積み降ろしなどの一時的駐車スペースとして「ドック」が設けられる。高層オフィス街ではスーパーブロック状に「港」を設け、街路交通の流れの性質を変える。

また、この提案には都心地域の居住地における駐車場と住居の配置で発想を転換し、既存の街路を再構成するかたちで実際の交通の動きのパターンを変化させる卓越した明快さがある。新たに提案されているパターンでは、「港」を共有するいくつかの住棟がこれを囲むように配置され、住戸の玄関は「港」に面して開く。これが一つのユニットを構成し、各ユニットは住棟の背後の庭と戸外生活空間を介して結びつき展開する。戸外空間もまた散歩道で有機的につながる（図 2）。

ルイス・カーンは「フィラデルフィアの都心計画」でモータリゼーションで圧迫される既存市街地の再生に挑んでいる。市が計画している自動車中心の交通計画を再編成し、都心地域への通過交通を排除するように交通体系を組み直す提案をしている。とくに、高速道路を次々建設する方向を退け、既存の道路をシステムとして組み直す提案は注目される。同時に住居とクルマの接し方は、居住地再生のアイデアとして示唆に富む。



図 2 住居と「港」の配置

ルイス・カーンの主張とは対照的に、丹下健三氏が「東京計画 1960」で示したものは、モータリゼーション礼賛型の大都市機能拡張構想であった。ル・コルビュジエがモチーフとして用いたように、丹下は「メガロポリス」の発展を高速道路と高層建築・建造物を道具にして構想したのである。

「東京計画 1960」と同系統で同時代的な提案には 1960 年に建設が成ったブラジルの新首都、ブラジリアのプランがある。ブラジリアはル・コルビュジエの影響を強く受けたルシオ・コスタが提案した近代機能主義の「申し子」である。86 年に世界遺産に登録された。現在、自動車の混雑や人口の膨張などで大都市問題が激化している。

## 第 2 節 「京都計画」の提案とそれをめぐる論争

先に見たような近代の都市構想における欧米の対照的な 2 つの流れが、歴史都市京都の未来像をめぐってぶつかり合う。丹下健三氏らのグループは「東京計画 1960」について、「京都市都市軸計画」を提案した（1967 年）。この計画は、南北に伸びる「都市軸」を京都の「シンボル」とし、自動車時代に対応したスケールの新しい交通体系で文化財空間を再編成することを京都の「開発目標」としている。

この「都市軸」は、北部の都心を南部に向かって帯状に伸ばし、南部に集中しようとするクルマの流れと結びつけて開発の背骨にして南部開発に方向を与えるという、大都市主義を正面に掲げたものであった。新しい交通体系とは、都心を東西に真二つにするように京都の南部と北部を結ぶ「都心計装道路」<sup>⑥</sup>を入れるということである。これは、「都市は自動車という新しい波を入れる器」<sup>⑦</sup>を意味する空間的表現であった。

またこの少し前には、沖種郎氏らが「史都計画<京都>」を提案した（1965 年）<sup>⑧</sup>。これも京都の都市拡張を「都市軸」として構想し、巨大都市化をはかろうとするものであった。しかし、本質は開発地域と保存地域を単純に区分する稚拙な計画にすぎないものであった。沖氏は、1964

年に持ち上がった京都タワー問題で、観光収益の「増加率を保持するためには京都タワーに見られるようなかなり思い切った環境破壊を容認しなければならない<sup>9)</sup>」と述べている。「史都計画」の開発地域と保存地域の区分は、このような論理を具体化したものであった。

これに対して、西山卯三らによって提案された「京都計画」(1964年)(以下「京都計画64」)<sup>10)</sup>は、それらの提案とは対称をなしている。「京都計画64」は、「空間的ビジョンは、現在の体制の下に都市の現実の発展がみちびく都市の矛盾を予測し、それを空間と形の上からあばきだし、指摘するという意味を持つものでなければならない」として、「文化財都市」としての京都の保存と開発のあり方、高密度居住形態の創造、自動車化への警告およびこれにかわる交通体系と都市形態の提案をテーマにしている。

この空間像の特徴は、自然環境や文化財の保存のために、その対比として稠密居住地域を設定していることである。「積層住宅」はそれを具体的な集住体として構想されたもので、その主張の核心は、自動車の増大や業務ビルの圧力によって人々が都心から閉め出されていく事態に対して、都心を人々が高密度に居住する地域としたことである。

「京都計画64」は、「イエポリス」とそれを構成する「積層住宅」の構想に集約される。「イエポリス」とは自動車というハキモノをぬいで生活できる日本の「家」のような都市を意味した。また、「積層住宅」は高層住宅の形式でそれを表現したものである。自動車化が進行しても人々が自動車を「クツ」のように使わなくてもすむように、交通輸送体系を地下鉄、モノレール、リフトなどで装置化し、都市的な稠密な居住施設の体系を都市に組み込む。そして、「積層住宅」は細胞居室と枠組みで構成され、ゆとりのある公共スペースを内蔵したコンパクトな居住ブロックとして構想されている。

同時に、この高層・高密の「積層住宅」は、過密・過疎の激化という国土利用の矛盾を大都市の居住形態の問題として表現する手投であった。「積層住宅」には、それを京都の中央軸に組み込むことで、稠密な居住形態の一定の条件のもとで構想されうるイメージという側面がある。たとえば、細胞居室の人工照明や空調などの装置化、プレファブ化などは、高層・高密の住居の技術的な条件となっている。したがって、「積層住宅」の構想には、自動車化と人口集中による過密都市の出現という予測のもとで、極限的な住居とその集積のあり方(矛盾の空間的表現)を提示すると

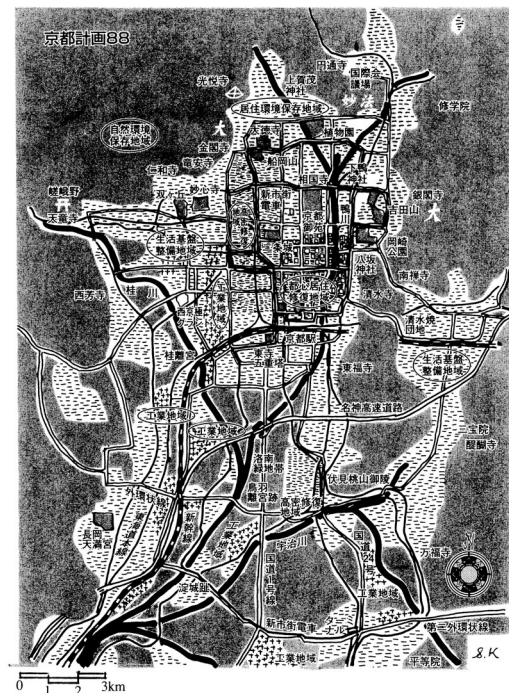


図3 「都市計画88」の全体像



いう意図が込められている。

### 第 3 節 住民のまちづくり運動の連携と「京都計画 88」の取り組み

「京都計画 64」が提案された 60 年代は、京都タワー問題での論争が展開されたが、80 年代以降に見るような地域からの運動の盛り上がりはその運動の規模や内容という点でまだ経験が十分蓄積されていなかった。ところが、80 年代のバブル経済の時を頂点に「応仁の乱」以来の「まちこわし」といわれる事態に直面し、この過程で京都の景観論争は多くの市民や住民運動団体を巻き込んでかつてない規模で高まった。高層マンション建設問題等で都心地域や周辺で住民は立ち上がり、「まちづくり憲章・宣言」運動などに発展した。そして、「住環境を守る・京のまちづくり連絡会」が結成され、運動団体同士の連絡がもたれるようになったことは、先に触れたとおりである。

筆者の研究グループと新建築家技術者集団京都支部の有志は、各地の住民運動の要請に応じ個別の問題解決に協力してきた。個々の住民運動とのつながりを深める過程で、筆者らは京都の各地で噴出する矛盾・問題を総合化し、京都のトータルな将来像を提示する必要性を強く認識するようになってきた。

80 年代の住民運動の発展が意味しているのは、乱開発による事態の予測＝地獄絵の十分な認識を運動の中で確認することの重要性である。それが具体的であれば、目標像も住民のより身近な課題としてその意味をとらえることが出来る。この段階では目標像の代案をいくつか選ぶというよりも、より根本的な矛盾を予測することにより構想計画で設定すべきコンセプトが明確になり、空間的イメージに焦点を与えて行くことが出来る。

筆者らはこれまで述べたような住民運動の広がりや地域間のつながりの全体像をつかもうという住民の意識の発展に呼応して、住民の合意ができる目標としての京都の未来像が必要ではないかと意識するようになった。「京都計画 64」以降、とくに 80 年代の財界本位の「京都改造」の計画に沿って、乱開発が進んだ。住民運動の発展が住民本位の構想不在という 64 年以降の空白を筆者等に気付かせたといつてよい。

このような状況認識のもとで提案したのが「京都計画 88」である（図 3）<sup>10)</sup>。この提案で明確にしたことは、「構想計画」は現実の運動の発展とともに目標像を住民の間で共有する計画の方法論であるということである。この方法論は、市民のさまざまなたたかいを意識的に合流させ、生活空間の矛盾と問題性を多面的に集約する実践活動と密接不可分である。「構想計画」には、一見バラバラに起こっているように見える運動の掲げる課題を総合化し、空間的ビジョンとして提示する仕事求められる。

「京都計画 88」は、歴史都市の包括的保存、「居住圏」の構成による都市像の転換、開発・建築規制の原則、クルマ過密都市からの脱却をテーマとしている。「京都計画 64」と対比して指摘できる基本的な特徴は、職住近接を原則としたまとまりを持つ複数の「居住圏」の集積で京都の都市空間を構成すべきであると主張したうえで、空間ビジョンとしては「京都計画 64」



で展開された都心における高密・高層住宅群による軸状配置論を転換したことである。京都の都心では、職住近接の原則を生かす「居住圏」を確立すれば、必ずしも高層化の形態をとらなくとも高密度の居住地をつくりことができる。

全体の土地利用の構想として次のようなカテゴリーを提示した。

自然環境保存地域：宅地造成，ゴルフ場開発，道路・鉄道建設などによる開発は原則的に行わず，大規模な自然環境として保存する地域。京都の市街地を形づくる三方の山，南部の大農地，大河川など。

居住環境保存地域：マンション開発やミニ開発などで現状の環境が悪化しないように，環境を保存する地域。比較的良好な環境を有する市街地北部の住宅地。

高密修復地域：中・低層高密度な土地利用によって高い人口密度を保ちつつ，地域に根ざした伝統的地場産業等を発展させる職住一体の地域。都心に帯状に配置する。伏見の旧市街地もこれに含まれる。

都心居住修復地域：都心において商業・業務の土地利用と共存するように，居住空間とそれに必要な公共空間を整備する地域。現在，地上げ，業務ビルなど高層ビルの乱立で人口の空洞化が急速に進んでいる地域がこれに当たる。

生活基盤整備地域：不足している生活基盤の整備を重点的に行い，居住地にふさわしい環境とまとまりを形成させる地域。旧市街地の周辺で無秩序に開発が進んだ地域。

工業地域：公害等の環境問題の解決をはかりつつ生産力を維持発展させ，京都の内陸型工業地域として基盤整備を行う地域。

#### 第4節 「まちづくり自治圏」による都市構造の転換

以上のような土地利用の構想に従って京都の都市の構造をどのように再編成していくか。「居住圏」では、住民参加を実質化しつつビジョンを共有する・その一定のまとまりをここで「まちづくり自治圏」という。その範囲は、これまでの行政と地域とのつながりの経過から判断して、さしあたりは行政区が単位となる。人口規模の大きい区は、10～15万人を上限に分割し適正化をはかる。この自治圏は、人々の日常の生活空間として整備される。都市の全体像は自治圏を集合させるかたちで構成し、商業・業務を頂点とするピラミッド型の一極集中の都市構造から多極型の構造へと変換する。都心のかなりの範囲に現在も集積する居住地の居住環境を回復し、「まちづくり自治圏」に順次組み込んでいく。

京都のアイデンティティの重要な部分をなす歴史的都心区の再居住地化をはかる。職住近接・一致のメリットを居住空間の復活に計画的に組み込むとともにあらたに路地や緑，福祉・医療などの社会的施設など住むための機能を充足する。そのため、町内が主体で取り組む「まちづくり憲章・宣言」で示されているような空間ビジョンを近隣単位の計画（neighborhood planning）として位置づけ、これを都心区で積み上げていく。「宣言・憲章」などをもとに用途地域の見直しや過剰容積率の低減を検討し、近隣単位の建築デザインコードをつくっていく。都心区では近

隣単位の計画を特別に位置づける。これについてはあとで詳述する。

住み続けられる環境を創造するために、長い歴史を超えて生き続ける住まいや路地、路地と通りの居住地構成などをなじみ深い空間パターンとして近隣単位の計画の計画に組み込んでいく。これは、敷地の間口・奥行きの高さ、建物の高さ、路地や通りの道幅などで人々に認識される小空間モジュールとなる。

一定規模以上の建築・開発行為には「まちづくりアセスメント」を義務づける。このアセスメントとは、近隣単位の計画とともに「まちづくり自治圏」における住民参加の重要な機会である。歴史都市の大景観の保存とともに町家などの市民の住まいが集積し、暮らしをささえている居住地ではそれぞれの開発がどのような影響をそれらにもたらすかを予測することは極めて重要な仕事である。アセスメントは、住民が参加する第三者機関によって実施される。これに関わる専門家は住民の推薦を受ける。

それぞれの地域の固有の条件を反映させるために、アセスメント項目は「まちづくり自治圏」住民が決め、納得が得られるまでアセスメントは繰り返される。建物の計画・デザインは、「アセスメント」の過程で住民の共感を得られるものにする。

職住近接の確保は、大景観の保存と並ぶ都心再生をかけた京都のもう一つの生命線である。町家も職住一致の住まいの形態として評価し、再生する。居住地では中低層の建物を基本とし、空がよく見えるとか、日当たり・風通しなどの自然条件、プライバシーを互いに保障し合う従来の関係を再評価し、都心の再生に生かす。表通りと路地の構成は歴史都市のバックボーンであり、これに組み込まれた集会所、子どもの遊び場、山鉾蔵庫などを共有の場として重視する。また、住み続けようとするための住まいの改善を行うことや若い世代の家族が住める公共住宅・公的住宅などを、まちを修復するように組み込んでいく仕事をきめ細かに積み上げる。

#### 第 5 節 歴史的都心区の再居住化 - 近隣単位の計画ビジョン

1988 年、筆者等の研究グループと新建築家技術者集団京都支部メンバーは、百足屋町で結成された「山鉾町の町並と担い手を守る会」の要請を受けて「山鉾町マンション設計委員会」をつくり、住民との討論を重ねて「百足屋町マンション自主設計案」を提案した。

百足屋町は祇園祭りの山鉾を守る町内が集まる地域の南北方向ではほぼ中央に位置し、東は室町通り、西は西洞院通り、北は蛸薬師通り、そして南は錦小路通りに囲まれた 2 つの正方形街区にまたがっている。この 2 つの街区は南北の新町通りで接し、歴史的には秀吉による「天正の都市改造」以前の形状を今日に伝える。

百足屋町などの歴史的な中心地区の正方形街区では路地、図子が発達しており、それらが街区内に静かな居住地を形成する必須の条件であった。これらの街区では、町内が面する街路を軸としてそれから枝分かれする路地、図子によって構成されるパターンが歴史的遺産をなしている。百足屋町はそのような町内の典型例である。

この場合の設計の条件として次のようなことが挙げられる。

百足屋町は表通りに面している敷地と路地に面している敷地とで構成されており、この地域の街区の基本的な歴史的特質と一体である。路地に面する敷地が多数の人口を支えている。このような空間構成と調和するためには、どの敷地も周辺家屋の居住環境への配慮が必要である。高層マンション建設予定の敷地では、隣接する路地に沿った住宅の日照、プライバシーの環境、路地を利用した避難・住宅補修の条件への配慮が欠かせない。

新町通りは歴史的メインストリートであり、祇園祭における「南観音山」（高さ 18m）の巡行路である。また、すべての山鉦が町内に戻る還行路である。そのため、通りに面する建築物は巡行の際に現出する通りのスケールを圧迫するものであってはならない。

以上を空間の形として具体化したものが次の 3 点である。

表通りと路地の関係は生かさねばならない。路地の配置によって百足屋町では中低層高密の居住地が成立しており、同時に路地は隣接敷地の家屋の補修工事、避難にとって重要であり、建物の更新の際にも消滅させず継承する。

建物の高さは、「南観音山」の 18m を限度とすることで、新町通りの町並みと調和させることができる。百足屋町では新町通りの町並みは「南観音山」の巡行にマッチしたものであるべきであると考えられている。同時に、北側の居住環境悪化を避けるため、敷地の奥を低層のデザインとし、中庭をとって天空を大きくする。

周辺家屋のプライバシーを守るため、隣接側に開口部を設けることは避ける。

これらを条件として全体を計画すると、容積率 200% 程度となり、現行規制 400% の半分程度で格差が大きい。

「百足屋町マンション自主設計案」は、当該敷地への対案提示のかたちとなった。この過程で明らかになったことは、歴史的都心区の一画で町内という伝統のある近隣の単位が再居住地化を目指すビジョンを明示したということである。上で述べた空間的なイメージは、通りと路地で規定される歴史的にも重みを有する敷地の条件が住宅の緩やかな変化を方向付ける指針として生かすことで成り立っているのである。

このような近隣単位の計画を、京都のアイデンティティである都心区に広げ積み上げていくことが、「構想計画」を市民にとって身近な存在として意識できる道程である。

## まとめ

ここで改めて触れておきたいことは「京都計画 88」の位置づけについてである。

「京都計画 88」の提案は、「住環境を守る・京のまちづくり連絡会」の「住民のためのまちづくり第一次構想」や「まちづくり市民会議」の「まちづくり市民構想案」に何らかのきっかけを提供したのではないかと考えている。「京都計画 88」も含めてこれらの提案は、景観論争が京都の空間未来像をめぐる問題の所在を浮かび上がらせ、市民の間の世論の高まりを背景として可能となったのである。

論争の過程では、「経済活性化」優先論、開発と保全の意図的な並列対置論などが繰り返された。また、景観の主観的な「解釈」による規制緩和「合理化」論が京都市などによって展開されたのも論争の際だった特徴であった。景観論争の最も重要な教訓は、このように低俗で恣意的な攻勢に対して、住民運動、市民運動のグループの具体的な「構想」が対置され、市民の側から空間像を明示したことである。この段階に到達して、論争は焦点を明確にした新しいレベルに到達したといえるだろう。

「京都計画 88」は、歴史的都心区を中低層の高密度居住空間に再生・創造することを提案の一つのテーマとした。これで明らかになったことは、法定都市計画（以下「都市計画」）の限界である。「都市計画」で決める用途地域では商業地域、容積率では四条通りや烏丸通りなどの内側で 400%、幹線街路沿いで 700%となっている。これらの「都市計画」の指定が居住空間の連鎖的崩壊の主原因である。

その指定は歴史的都心区の伝統的な空間特性を無視した過剰開発を誘発してきたのである。「都市計画」は、商業機能の集中・集積の趨勢をあるべき方向の予測と読み変え、これを単純に追認してきた。開発行為では容積率を目一杯利用しようとするインセンティブが働き、その帰結は高層、高容積のビルによる乱杭景観の出現であった。現行の「都市計画」の枠の中ではこのような事態が起こることを避けるのは極めて難しい。

そもそも「都市計画」はこのような用途や開発容量を規定するだけで、空間的イメージを提示できないという限界を有している。たとえば「都市計画」決定に際して開かれる縦覧の資料を見て空間像を思い描くのは一般に極めて困難であることもその限界に起因している。各地の住民運動を通して人々が気付いたのもこのような「都市計画」の限界である。

しかし居住空間は代替のきかない性質を持っている。開発はこのような性質を侵すことなく互いに調整されていなければその空間は持続しない。歴史的都心区に居住空間を回復し広げていく場合も同様のことがいえる。

本論文で検討した都市像・居住空間像は、「都市計画」という仕事の発展とはバラバラに提案されてきたのではない。むしろ両者は密接なつながりを持ってきた。ルイス・カーンの提案は既定の自動車道路を中心とした「都市計画」の転換を求めた居住空間の未来像である。また、これとは逆に現行の「都市計画」の補完的な役割を果たしている「輝く都市」（ル・コルビュジエ）に象徴される機能主義未来像がある。これら二つの対照的提案は、いずれの場合も未来の空間像を先取りするという共通の役割を帯びている。

「京都計画 88」は、現在の京都の既成の「都市計画」へのアンチテーゼとして提案したものであり、前者の流れの姿勢を取っている。ただ、その展開は不十分なところも多々残しており、今後の検討課題としたい。

ここで強調しておきたいことは、未来像の提案という仕事の意義を客観的にとらえておく必要性である。歴史的には先に触れたように現行「都市計画」に対してその転換を求めるか、またはこれを補完・補強するかの二つの立場があり、それらは近代の「都市計画」の発展と結びついて

互いに論争的な潮流を形づくっているということを指摘しておきたい。

## 注

- (1) 山本雅和,「第2章中世京都の街路と街区」仁木宏編,『都市 前近代都市論の射程』青木書店,2002年,67~69頁
- (2) 「ねっとわーく京都」,通巻59号,1993年,112頁
- (3) 丹下健三他「東京計画1960」『新建築』1961年3月号,79~120頁
- (4) ノーマ・エヴァンソン『ル・コルビュジエの構想』酒井孝博訳,井上書店,1984年,49頁
- (5) Luis I. Kahn, TOWARD A PLAN FOR MIDTOWN PHILADELPHIA, PERSPECTA: 2, The Yale Architectural Journal, 1953年,10~27頁
- (6) 丹下健三他「京都市都市軸計画研究報告書」(京都市計画局,1967年)で「都心計装道路」は都市内高速道路(高架道路)と都心地区群をめぐる駐車場・交通広場付高速道路からなるとされる。40頁
- (7) 「京都市長期開発計画案」(京都市計画局,29頁,1966年)で「自動車という新しい波を受け入れる器として,都市の土地利用を自動車交通との関連において計画すること」と述べている。
- (8) 沖種郎他「史都計画<京都>」,『新建築』,1965年7月号,205~232頁
- (9) 沖種郎「京都計画抄論」,『S D』,1965年6月号,67頁
- (10) 西山卯三他「京都計画」,『新建築』,1964年4月号,183~222頁
- (11) 筆者,中山徹,清水肇,小伊藤直哉他「京都計画88」,『新建築』,1989年6月号,278~283頁

## 参考文献

- 島村昇他『京の町家』(鹿島出版会,1971年)
- 鈴木良一『応仁の乱』(岩波新書,1973年)
- 上田篤編『京町家 コミュニティ研究』(鹿島出版会,1976年)
- C. アレグザンダー他著,平田翰那訳『バタン・ランゲージ』(鹿島出版会,1984年)
- 足利健亮『中近世都市の歴史地理』(地人書房,1984年)
- 今谷明『天文法華の乱』(平凡社,1989年)
- 木村万平『草の根のまちづくり 京町家は挑戦する』(かもがわ出版,1989年)
- 西山卯三『歴史的環境とまちづくり』(都市文化社,1990年)
- 片方信也他「西陣における織元住宅の変容に関する研究」,日本建築学会計画系論文報告集 No.420,1991年
- 片方信也他「京都のインナーエリアにおける居住地の空間構成に関する研究」,日本建築学会計画系論文報告集 No.421,日本建築学会,1991年
- A F「建築思潮」編集委員会編『建築思潮』(学芸出版社,1992年)
- 福井英雄・高田昇編『地域づくりと住民自治』(法律文化,1993年)
- 京都歴史教育協議会編『京都案内』(かもがわ出版,1993年)
- 日本地方自治学会編『都市計画と地方自治』(敬文堂,1994年)
- 西山卯三『京都の景観 私の遺言』(かもがわ出版,1994年)
- 日向進「町と町屋の構造 - 『下京十二番組』の形成過程を中心に - 」『京都町触の研究』所収,1996年
- 相田武文他『都市デザインの系譜』(鹿島出版会,1996年)
- 建設政策研究所・中小商工業研究所共編『建設産業の現在』(東信堂,1997年)
- 西山卯三『都市と住まい』(東方出版,1997年)
- 三村浩史他編『地域共生のまちづくり』(学芸出版社,1998年)



西山卯三，片方信也編『都市ビジョンの科学 京都の実験』（三省堂，1988 年）

西山卯三『新編まちづくりの構想』（都市文化社，1998 年）

高階秀爾他編『ル・コルビュジエと日本』（鹿島出版会，1999 年）

片方信也『住む 都市と居住空間の設計』（つむぎ出版，2000 年）

仁木宏編『都市 前近代都市論の射程』（青木書店，2002 年）

片方信也「歴史的環境に対する人びとの働きかけ - その伝統と創造」，日本福祉大学情報社会科学論集  
第 7 巻，2004 年 3 月，83～89 頁